

УДК 342(476)

**О ВОЗМОЖНОСТИ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА В СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ,  
УРЕГУЛИРОВАННЫХ ВРЕМЕННЫМ ДЕКРЕТОМ ПРЕЗИДЕНТА**

*канд. юрид. наук И.В. ВЕГЕРА  
(Полоцкий государственный университет)*

*Проводится анализ конституционно-правовых норм, касающихся возможности регулирования законом общественных отношений, возникших или приобретших качественно новое состояние в результате принятия и вступления в силу временных декретов Президента. Это позволило выработать рекомендации по устранению коллизий и недостатков в законодательном регулировании обозначенной процедуры.*

*Ставится вопрос о необходимости расширения и четкого формулирования перечня конституционно закрепленных ситуаций, при которых возможно принятие закона в сфере общественных отношений, урегулированных временным декретом. Уточняются формулировки статей конституционного законодательства об условиях принятия законов и признания временных декретов утратившими силу в рассматриваемой ситуации. Предлагается вариант толкования части 3 статьи 101 Конституции, устанавливающей условия, при которых возможно принятие законов по вопросам, урегулированным временными декретами.*

**Введение.** Для Республики Беларусь институт «экстраординарного» законодательства является относительно новым. Отношения по его использованию всё ещё формируются в настоящее время, поскольку до сих пор остаются актуальными дискуссии по вопросам сущности, необходимости, порядка и оснований издания, юридической силы временных декретов Президента. Многие авторы небезосновательно говорят о слишком частом использовании Президентом своих полномочий по изданию временных декретов, в результате чего подменяется смысл временного декрета как чрезвычайного, временного акта.

В силу специфики данных актов (обладают силой закона) и отсутствия налаженного системного подхода и правовых обыкновений при их издании особую важность приобретает детальное, предельно чёткое конституционное регулирование всех аспектов, касающихся издания и действия временных декретов.

Одним из наиболее актуальных является решение вопроса о том, может ли закон впоследствии регулировать те общественные отношения, которые явились предметом правового регулирования временных декретов.

**Основная часть.** Часть 3 статьи 101 Конституции Республики Беларусь следующим образом предусматривает решение данной проблемы: «Палаты могут регулировать законом отношения, возникшие на основе декретов, которые отменены». Указанная формулировка статьи не представляется ясной, конкретно решающей поставленную проблему.

Во-первых, следует обратиться к фразе «отношения, возникшие на основе декретов». Как известно, любая правовая норма – это правило поведения, которое устанавливается при регулировании общественных отношений. Причём варианты существования этих отношений могут быть различными:

а) общественные отношения существовали ещё до их правового регулирования. В данном случае правовая норма устанавливает конкретные варианты поведения при осуществлении этих отношений;

б) общественные отношения не существовали и возникли только благодаря принятию правовой нормы, которая предусмотрела возможность возникновения данных отношений и варианты поведения при их осуществлении.

Таким образом, упомянутая выше формулировка «отношения, возникшие на основе декретов» подходит именно ко второй ситуации, когда общественные отношения возникают именно вследствие принятия временного декрета, на его основе. Следовательно, если буквально толковать данную норму Конституции, то можно предположить, что Парламент может регулировать отношения, регулируемые временными декретами, главное, чтобы они существовали ранее, а не возникли именно в результате принятия декрета Президента.

Тем не менее возникает предположение, что авторы Конституции руководствовались не этими выводами, устанавливая такое правило. Скорее всего, именно неудачная формулировка данной части статьи послужила причиной возникновения обозначенной проблемы.

Думается, что целью закрепления подобного правила было вообще ограничить законодателя в принятии законов по тем вопросам, которые урегулированы в действующем временном декрете. Каков изначальный мотив введения такого ограничения? Скорее всего, это предусмотрено для того, чтобы впоследствии не возникло коллизий между законом и декретом, регулирующими одни и те же общественные отношения. Во-вторых, остаётся непонятным, почему в данной части статьи говорится о возможности принятия закона только в том случае, когда декрет отменён.

Согласно статье 69 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» прекращение действия нормативного правового акта возможно в следующих случаях:

- истечения срока, на который был рассчитан временный акт (его часть);
- признания нормативного правового акта (его части) *неконституционным* в установленном законом порядке;
- признания нормативного правового акта (его части) *утратившим силу*;
- отмены нормативного правового акта в случаях, предусмотренных Конституцией и иными законодательными актами Республики Беларусь [1].

Таким образом, отмена – это только один из вариантов прекращения действия нормативного правового акта. Поэтому исходя из вышеуказанной статьи получается, что закон не может быть принят во всех иных случаях, кроме как после отмены декрета. Так, следуя буквальному содержанию статьи, если срок действия декрета истёк, либо декрет в установленном законом порядке был признан неконституционным, закон не может быть принят.

Думается, что здесь опять же смысл, который хотели вложить в данную норму Конституции, расходуется с формальным закреплением этой мысли. Скорее всего, авторы Конституции при регламентации данного вопроса придерживались позиции, которую с юридической и логической точек зрения более правильно можно выразить следующим образом: «Палаты могут регулировать законом отношения, которые были урегулированы временными декретами, прекратившими своё действие».

Заметим, что в рассматриваемой норме речь идет о конкретном виде декретов Президента – временных декретах, что прямо не указано в конституционной формулировке: «Палаты могут регулировать законом отношения, возникшие на основе декретов, которые отменены». И хотя часть 3 статьи 101 Конституции посвящена данному виду декретов, нелишне было бы использовать их полное название, поскольку разница между временными и делегированными декретами принципиальна.

Исходя из проведённого анализа, можно сделать вывод, что закреплённое в статье 101 Конституции правило при его буквальном толковании слишком жёстко ограничивает Парламент в его компетенции, поскольку нами установлено, что возможности принять закон для регулирования общественных отношений, ранее урегулированных временными декретами, практически сведены к нулю.

Однако анализ только конституционной нормы, регулирующей данный вопрос, является недостаточным, поскольку законодатель предпринял попытку уточнить и более детально развить неясно сформулированную конституционную норму в Законе «О Президенте Республики Беларусь», в частях 8 – 10 статьи 30 которого сказано следующее:

«Проекты законов, по содержанию расходящиеся с временным декретом, могут приниматься Национальным собранием Республики Беларусь *после отмены или признания утратившим силу* этого декрета или его соответствующих норм, либо в случаях, когда проекты законов внесены в Палату представителей Президентом или с его согласия.

Отношения, возникшие или приобретшие качественно новое состояние со вступлением в силу временного декрета, после отмены данного временного декрета могут регулироваться законом. При необходимости регулирования таких отношений палаты Национального собрания Республики Беларусь одновременно с принятием решений об отмене временного декрета *обязаны принять* соответствующий закон.

Палаты Национального собрания Республики Беларусь могут принять закон, по содержанию совпадающий с соответствующим временным декретом. Со вступлением такого закона в силу временный декрет утрачивает свою силу. При принятии закона, частично совпадающего по содержанию с временным декретом, этот декрет сохраняет свою силу в части, не урегулированной таким законом, если временный декрет в данной части не отменён в установленном порядке палатами Национального собрания Республики Беларусь» [2].

Очевидно, что, изложив данную статью в таком виде, законодатель не придерживается столь строгого правила, установленного в Конституции, а, напротив, расширяет перечень случаев, при которых возможно принятие закона. Как отметил В.И. Реут, «хотя данное положение представляется вполне корректным и вытекает из смысла конституционной нормы, однако её формальное несоответствие последнему предложению части третьей статьи 101 Конституции всё же имеет место» [3, с. 51].

Можно согласиться с тем, что в Законе действительно была сделана попытка смягчить конституционное правило, предоставив Парламенту возможность принимать законы по вопросам, урегулированным временными декретами, в большем числе случаев, чем это позволяет Конституция. Данная идея представляется вполне разумной и обоснованной. Однако если провести анализ правовоположений, закреплённых в статье 30 Закона, можно прийти к выводу, что данная идея была оформлена и выражена не лучшим образом.

Исходя из Закона «О Президенте Республики Беларусь» можно вывести 2 ситуации принятия законов по вопросам, урегулированным временным декретом:

- во-первых, принятие закона, расходящегося по содержанию с соответствующим временным декретом;
- во-вторых, принятие закона, совпадающего по содержанию с соответствующим временным декретом.

Далее рассмотрим каждую из ситуаций в отдельности.

В части 8 статьи 30 Закона закреплено общее правило о том, что после отмены или признания утратившим силу декрета или его соответствующих норм может быть принят закон, расходящийся по содержанию с временным декретом. Кроме того, такая возможность существует у Национального собрания и в том случае, если проекты законов внесены в Палату представителей Президентом или с его согласия.

Таким образом, расширен перечень условий, при которых Парламент может принять закон, расходящийся по содержанию с временным декретом. Если по Конституции такая возможность возникала только после отмены декрета, то теперь – и после признания его утратившим силу, а также при получении согласия Президента. Тем не менее непонятным остаётся оставление законодателем без внимания таких ситуаций, как *истечение срока*, на который был рассчитан временный декрет (если он был указан), а также признание декрета (его части) *неконституционным*. Думается, что и в таких случаях Парламент может принять закон по вопросам, урегулированным временным декретом.

В части 9 статьи 30 Закона рассматривается более конкретная ситуация, когда Парламент после рассмотрения временного декрета отменил его большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат, как это предусмотрено в Конституции. В таком случае устанавливается, что закон может регулировать отношения, *возникшие или приобретшие качественно новое состояние* со вступлением в силу временного декрета. Таким образом, здесь уже, в отличие от Конституции, законодатель уточнил, что могут регулироваться не только возникшие на основе декрета отношения, но и другие, а именно «приобретшие качественно новое состояние».

Далее указывается, что при необходимости регулирования таких отношений палаты Национального собрания Республики Беларусь одновременно с принятием решений об отмене временного декрета *обязаны принять* соответствующий закон. В связи с данной формулировкой возникает сразу несколько вопросов. Во-первых, как и кем определяется необходимость регулирования этих отношений для того, чтобы возникла обязанность Парламента принять соответствующий закон? Во-вторых, удивляет сам факт установления подобной обязанности, поскольку Парламент, исходя из норм законодательного процесса, может самостоятельно решать, принять либо отклонить рассматриваемый законопроект.

Вторая ситуация, предусмотренная в части 10 статьи 30 Закона о Президенте, заключается в возможности палат Национального собрания принять закон, по содержанию совпадающий с соответствующим временным декретом. Помимо того, указано, что со вступлением такого закона в силу временный декрет утрачивает свою силу. В связи с этим правовым предписанием возникает несколько вопросов: Каким образом декрет утрачивает силу? Должно ли это быть предусмотрено в законе, либо декрет автоматически утрачивает силу сразу после вступления в силу закона, тождественного по содержанию с декретом? Как и кем определяется тот факт, что закон по содержанию совпадает с временным декретом?

Думается, в самом тексте закона должно быть указано, что вследствие его аналогичного содержания с временным декретом последний утрачивает силу с момента вступления в силу закона. А поскольку Президент обладает правом подписания законов, то он будет иметь возможность проверить утверждение о совпадении содержания закона и временного декрета, и при несогласии с этим вернуть проект в Палату представителей со своими возражениями.

В связи с данным предложением необходимо выяснить, возможно ли закрепление в законе положения о том, что декрет утрачивает силу.

Статья 58 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» устанавливает порядок признания нормативных правовых актов утратившими силу: «В связи с принятием (изданием) нормативного правового акта подлежат признанию утратившими силу все акты той же или меньшей юридической силы или их части (разделы, главы, статьи, пункты и т.д.), если они противоречат включенным в новый акт нормативным правовым предписаниям, либо поглощены им, либо фактически утратили свое значение». Рассматриваемый случай вполне соответствует требованиям указанной статьи: закон, совпадающий по содержанию с декретом Президента, тем самым поглощает его, а последний фактически утрачивает своё значение, поскольку с принятием закона, аналогичного декрету по своему содержанию, отпадает та особая необходимость, в связи с которой декрет принимался.

Более того, в статье 59 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» сказано, что перечень нормативных правовых актов (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу, изменению и (или) дополнению в связи с принятием (изданием) нормативного правового акта, *должен содержаться* в заключительных положениях этого нормативного правового акта либо в приложении к нему. Из этого следует правильность высказанного ранее предположения о необходимости указания в законе, что временный декрет утрачивает свою силу.

Отдельно необходимо остановиться на вопросе о том, что делать в случае, когда был принят закон, противоречащий неотменённому декрету (такая ситуация, как говорилось выше, возможна, если проект закона внесён в Палату представителей Президентом или с его согласия). Продолжает ли действовать декрет, либо он по принципу аналогии закона также утрачивает силу? Думается, что логичным

будет использование того же правила, которое предусматривает утрату силы временным декретом, если принимается закон, по содержанию совпадающий с ним. Такой вывод можно обосновать следующими позициями. При принятии закона, расходящегося по содержанию с временным декретом, согласие на это расхождение было дано Главой государства либо такой законопроект был непосредственно им инициирован. Следовательно, легитимность таких изменений вполне очевидна. А чтобы исключить ситуацию, при которой параллельно действовали бы два акта равной юридической силы, причём противоречащие друг другу, один из них необходимо признать утратившим силу. В данной ситуации таким актом является декрет Президента, который, по сути, теряет своё значение с принятием закона. Поэтому следует предусмотреть, что при принятии закона на основаниях, предусмотренных в законодательстве, независимо от того, совпадает он либо нет по содержанию с действующим временным декретом, последний утрачивает силу.

При рассмотрении данного вопроса нельзя не оставить без внимания норму, закреплённую в пункте 94 Правил подготовки проектов нормативных правовых актов, утверждённых Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года № 359 (с изменениями от 13 декабря 2007 года) «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности». В нём указано, что признание утратившими силу декретов Президента Республики Беларусь (их структурных элементов) осуществляется декретами, указами Президента Республики Беларусь [4]. Получается, что закон не может признать утратившими силу акты Президента. Однако если следовать Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», указание на декрет, подлежащий признанию утратившим силу, должно содержаться в нормативном правовом акте, который поглотил декрет и вызвал фактическую утрату последним своего значения, а в данном случае – это закон. Налицо противоречие в законодательстве.

Каким образом можно решить обозначенную проблему? Можно предложить дополнить норму вышеупомянутого Указа следующим образом: «Если согласно основаниям, предусмотренным в законодательстве, принят закон, по содержанию совпадающий либо расходящийся с соответствующим временным декретом, то указание на признание декрета утратившим силу должно содержаться в заключительных положениях этого закона».

**Заключение.** Исходя из сказанного необходимо дать толкование части 3 статьи 101 Конституции, предусмотрев следующее:

- палаты Национального собрания Республики Беларусь могут принимать законы по вопросам, урегулированным временными декретами, если последние прекратили своё действие (по основаниям, предусмотренным статьёй 69 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»), либо в случаях, когда проект закона внесён в Палату представителей Президентом или с его согласия;

- палаты Национального собрания Республики Беларусь могут принять закон, по содержанию совпадающий с соответствующим временным декретом;

- в случае принятия закона на основаниях, предусмотренных в законодательстве, независимо от того, совпадает он либо нет по содержанию с действующим временным декретом, последний утрачивает силу с момента вступления в силу данного закона. Указание на признание декрета утратившим силу должно содержаться в заключительных положениях принятого закона.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., с изм. и доп. от 2 июля 2009 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2009. – № 161. – 2/1583.
2. О Президенте Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 21 февр. 1995 г., с изм. и доп. от 6 окт. 2006 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 166. – 2/1263.
3. Реут, В.И. Проблема расширения полномочий Национального Собрания Респ. Беларусь: пути решения / В.И. Реут // Вестн. Конституционного Суда Респ. Беларусь. – 2000. – № 4. – С. 47 – 53.
4. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Респ. Беларусь, 11 августа 2003 г. № 359, с изм. от 13 дек. 2007 г., № 630 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 303. – 1/9196.

Поступила 13.10.2009